

# PELAKSANAAN SISTEM SARAAN BERASASKAN MERIT DI SEKTOR AWAM DI NEGARA-NEGARA *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*

Muhamad Ali bin Embi

---

## PENGENALAN

Pembaharuan ke atas sektor awam di seluruh dunia telah bermula secara meluas pada sekitar 1980an. Pembaharuan ini terpaksa dilakukan kerana dua sebab utama iaitu produktiviti kakitangan awam yang rendah dan keduanya bebanan kos mengurus kakitangan awam yang tinggi yang terpaksa ditanggung oleh pihak kerajaan. Sektor awam seringkali dikritik kerana kelemahan prestasi kakitangannya berbanding kakitangan sektor swasta yang dikatakan mempunyai prestasi yang jauh lebih baik dan produktif berbanding kakitangan awam. Oleh itu untuk mengatasi kelemahan ini pembaharuan yang dilaksanakan di sektor awam telah menggunakan pendekatan yang dipraktikkan oleh pihak swasta (Al Gore, 1993:2).

Di antara pembaharuan yang dicontohi pelaksanaannya oleh sektor awam ialah pelaksanaan sistem saraan berasaskan prestasi (*pay for performance*). Sistem saraan berasaskan prestasi ini mengandaikan bahawa wang adalah *motivator* yang penting. Berdasarkan andaian ini prestasi pekerja hendaklah dihubungkan dengan ganjaran supaya pekerja akan berusaha bersungguh-sungguh untuk mendapatkan ganjaran yang ditawarkan. Menurut laporan *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (1997a) idea untuk menghubungkan ganjaran dan prestasi ini telah mendapat sokongan yang kuat daripada pentadbir-pentadbir awam di pelbagai negara. Mereka melihat sistem ini adalah lebih baik berbanding sistem *incremental* yang

diamalkan di sektor awam sebelum ini. Berdasarkan sistem lama kakitangan awam didapati kurang bermotivasi kerana kenaikan ganjaran tahunan yang diterima adalah secara automatik. Oleh itu individu pekerja di sektor awam tidak terdorong untuk berlumba-lumba memperbaiki prestasi dan meningkatkan produktiviti lantaran mereka beranggapan akan tetap menerima kenaikan ganjaran tahunan walaupun prestasi mereka tidak meningkat.

Walau bagaimanapun timbul persoalan mengapakah sistem yang berteraskan wang sebagai alat dorongan telah dilaksanakan di sektor awam memandangkan sektor awam tidak menawarkan ganjaran kewangan yang tinggi sebagaimana yang ditawarkan di sektor swasta iaitu di mana tempat sistem ini mula dilaksanakan. Menurut Armstrong dan Murlis (1988) di antara sebabnya ialah kerana wujud kepercayaan ekstrim bahawa wang adalah alat penggerak motivasi yang terbaik yang dapat memotivasikan pekerja ke tahap prestasi yang lebih tinggi dan produktif tidak mengira sama ada individu pekerja berkenaan berkhidmat di sektor swasta mahupun awam. Pandangan terhadap wang sebagai *motivator* yang penting telah timbul sejak era pengurusan saintifik lagi yang dipelopori oleh Frederick W. Taylor. Menurut beliau, “*What workmen want from their employees more than anything else is high wages*” (1912:29).

Tambahan pula menurut Ingraham (1993b) keperluan yang mendesak oleh pihak kerajaan untuk melaksanakan suatu sistem yang cekap dan dapat menjimatkan kos telah menyebabkan sistem ini menjadi pilihan utama. Pelaksanaan sistem ini di sektor awam dilihat oleh pemimpin kerajaan sebagai “ubat” yang mujarab untuk mengubati masalah terutamanya masalah prestasi yang rendah di kalangan kakitangan awam. Pandangan ini turut disokong oleh Daley (1987) yang menyatakan sistem ini menjadi popular kerana kebanyakan para pemimpin kerajaan melihat sistem ini sebagai alat yang berkesan untuk meningkatkan prestasi kerja dan pada masa yang sama dapat mengurangkan kos mengurus dan operasi sektor awam yang semakin meningkat saban tahun.

## PENGALAMAN PELAKSANAAN SISTEM SARAAAN BERASASKAN MERIT DI NEGARA-NEGARA OECD

Sistem saraan berasaskan merit telah dilaksanakan secara meluas di negara-negara barat khususnya negara-negara yang menganggotai *Organization for Economic Co-operation & Development* (OECD). Antara negara-negara yang menganggotai pertubuhan berkenaan yang telah melaksanakan sistem saraan berasaskan merit ini ialah negara Amerika Syarikat, Kanada, Belanda, New Zealand dan Australia. Kesemua negara-negara ini melaksanakan sistem saraan berasaskan merit di sektor awam masing-masing. Namun demikian bentuk dan pelaksanaan sistem ini adalah berbeza di antara sebuah negara dengan negara yang lainnya. Masing-masing mempunyai model dan pendekatan pelaksanaan yang berbeza sepertimana yang akan dibincang seterusnya.

### Amerika Syarikat

Sistem saraan berasaskan merit ini telah dilaksanakan di Amerika Syarikat apabila *The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)* telah mewujudkan sistem *The Senior Executive Service (SES)* kepada kakitangan peringkat pengurusan atasan. Melalui sistem ini pekerja yang cemerlang akan diberikan anugerah di dalam bentuk bonus. Pekerja yang cemerlang akan dianugerahkan *Performance Awards*, *Distinguished Service Awards* atau *Presidential Rank Awards* bergantung kepada prestasi yang ditunjukkan. Penerima *Performance Awards* akan menerima bonus sebanyak USD5,000, *Distinguished Service Award* akan menerima bonus sebanyak USD10,000 manakala *Presidential Awards* pula menerima bonus sebanyak USD20,000 (Ingraham, 1993a).

Walau bagaimanapun akibat daripada masalah ganjaran dan ketidakadilan pengagihan ganjaran maka sistem ini telah ditamatkan pada tahun 1984 dan digantikan dengan sistem saraan berasaskan merit yang baru iaitu *Performance Management & Recognition System* (PMRS). PMRS ini mengandungi 3 komponen utama iaitu (OECD, 1997b):

- i. Penyelarasan gaji tahunan adalah berasaskan kepada kadar yang diterima oleh kakitangan pihak swasta,
- ii. Prestasi ditentukan berdasarkan merit, dan
- iii. Anugerah diberikan kepada prestasi kerja yang cemerlang.

Penilaian prestasi kakitangan di bawah sistem ini diadakan setahun sekali dan prestasi kakitangan dibahagikan kepada empat tahap iaitu *outstanding*, *exceeds fully successful*, *fully successful*, *minimally successful or unacceptable*. Hanya kakitangan yang mendapat *outstanding* dan *exceeds fully successful* sahaja yang akan diberi anugerah. Sistem ini tidak mengenakan kuota di dalam menentukan penerima anugerah pekerja cemerlang.

Berdasarkan kajian Perry (1995) dan Ingraham (1995) terdapat dua masalah utama yang dikenalpasti di dalam pelaksanaan PMRS iaitu kelemahan pelaksanaan penilaian prestasi dan ganjaran kewangan yang tidak mencukupi. Mereka menggariskan masalah-masalah pelaksanaan PMRS seperti berikut:-

- i. Pelaksanaan penilaian prestasi oleh pihak penilai yang terlalu ketat atau terlalu mudah,
- ii. Kelemahan pihak penilai yang menyebabkan berlakunya ketidakadilan dan menyebabkan sesetengah pekerja yang layak menerima *performance awards* tidak menerimanya,
- iii. Sistem ini tidak dihubungkan dengan matlamat dan objektif organisasi yang menyebabkan timbul persoalan sama ada sistem ini berjaya memperbaiki prestasi pekerja atau tidak, dan
- iv. Insentif kewangan yang tidak mencukupi untuk mendorong peningkatan prestasi. Kebanyakan organisasi awam yang mengamalkan sistem ini melaporkan mereka menghadapi kekangan kewangan untuk memberikan ganjaran kewangan yang setimpal.

## Kanada

Di Kanada pelaksanaan sistem saraan berasaskan merit ini bermula selepas pengenalan *The Management Category Salary Administration Act*. Objektif utama pelaksanaan sistem ini di Kanada adalah untuk memberikan imbuhan yang lebih adil dan kompetitif kepada kakitangan awam Kanada. Sistem ini telah dilaksanakan di semua peringkat agensi kerajaannya. Antara ciri-ciri sistem ini ialah (OECD, 1997b : 42-44):-

- i. Matlamat jabatan akan ditetapkan secara bersama iaitu di antara pihak majikan dan pihak pekerja,
- ii. Markah prestasi diberi berdasarkan kepada sejauhmana matlamat individu pekerja dicapai,
- iii. Peningkatan gaji adalah berdasarkan prestasi kerja yang ditunjukkan,
- iv. Pekerja yang cemerlang akan dianugerahkan sama ada *outstanding awards superior awards* atau *fully satisfied*,
- v. Pelaksanaan kuota iaitu hanya 30% pekerja yang cemerlang sahaja yang layak menerima anugerah di atas, dan
- vi. Kakitangan yang mendapat *fully satisfied* tidak akan diberi kenaikan ganjaran.

Terdapat dua masalah utama di dalam pelaksanaan sistem ini terutamanya berpunca daripada pihak penilai iaitu :-

- i. Pengenalan kuota telah menyebabkan terdapat sesetengah pihak penilai menggilirkan pemberian anugerah untuk memastikan semua pekerja menikmatinya, dan
- ii. Pihak penilai terlalu rigid di dalam pemberian markah menyebabkan kakitangan awam biasanya jarang mendapat *outstanding awards*.

## **Belanda, New Zealand Dan Australia**

Di Belanda, sistem saraan berasaskan merit dilaksanakan kepada keseluruhan kakitangan sektor awamnya. Walau bagaimanapun terdapat kebebasan yang diberikan kepada jabatan yang melaksanakannya terutama kebebasan dari segi jumlah ganjaran yang hendak diberikan dan kebebasan untuk menentukan sistem penilaian prestasi yang hendak digunapakai. Di antara ciri-ciri ganjaran kewangan yang ditawarkan di bawah sistem ini ialah penerimaan peningkatan gaji yang berterusan, bonus tahunan dan bonus di atas kecemerlangan prestasi.

Beberapa masalah telah dikenalpasti hasil daripada pelaksanaan sistem ini antaranya ialah (OECD, 1997b):-

- i. Peruntukan kewangan yang tidak mencukupi,
- ii. Kakitangan awam kabur tentang matlamat sistem ini kerana kekurangan maklumat dan garis panduan tentang sistem ini, dan
- iii. Kekurangan peruntukan kewangan untuk pemberian bonus.

Di Australia pula sistem ini diperkenalkan di Victoria pada tahun 1984 melalui pelaksanaan *The Victoria SES Scheme*. Sistem ini menggunakan model sistem saraan berasaskan merit yang dilaksanakan di Amerika Syarikat dan hanya meliputi golongan eksekutif kanan sahaja. Sistem ini menetapkan kriteria-kriteria untuk dicapai yang dikenali sebagai *verifiable performance standards*. Pekerja akan dinilai prestasi mereka dengan menggunakan skala pengukuran lima mata. Melalui sistem ini pekerja yang tidak menunjukkan prestasi yang baik tidak akan diberi peningkatan gaji sehingga prestasi mereka dapat dipertingkatkan (OECD, 1997b). Sepertimana yang terjadi di Amerika Syarikat dan negara-negara lain, masalah sistem ini yang utama ialah kelemahan pelaksanaan penilaian prestasi dan kekurangan insentif kewangan.

Manakala Di New Zealand pula sistem saraan berasaskan merit telah dilaksanakan pada tahun 1988. Sebagaimana pelaksanaan di Australia, sistem ini hanya meliputi ketua eksekutif dan pengurus-pengurus kanan sektor awam sahaja dan kaedah penilaian prestasi yang digunakan juga tidak mempunyai suatu sistem yang seragam sepertimana yang diamalkan di Belanda.

Pemberian 'ganjaran pula adalah berdasarkan kepada pencapaian pekerja berkenaan terhadap objektif yang ditetapkan (OECD, 1997b : 69-72).

## KESAN PELAKSANAAN SISTEM SARAAN BERASASKAN MERIT

Pengalaman pelaksanaan sistem saraan berasaskan merit ini terutamanya di negara-negara OECD menunjukkan kesan yang bercampur-campur iaitu ada sesetengahnya memberi kesan positif ke atas motivasi pekerja dan juga ada yang sebaliknya. Sebagai contoh kajian yang dilakukan oleh Campbell dan Pritchard (1976) terhadap individu pekerja yang berada di bawah sistem ini di Amerika Syarikat mendapati walaupun pelaksanaan sistem saraan berasaskan merit disambut baik tetapi sistem ini gagal secara khususnya meningkatkan motivasi dan daya usaha kakitangan yang berada di bawah sistem ini.

Kesan yang sama juga dilaporkan oleh Marsden dan Richardson (1994) yang menjalankan kajian ke atas kakitangan Jabatan Hasil Dalam Negeri di Britain. Melalui kajian tersebut mereka mendapati kakitangan Jabatan Hasil Dalam Negeri berkenaan secara umumnya menerima prinsip-prinsip sistem saraan berasaskan merit ini. Namun demikian sistem ini tidak dapat memotivasikan mereka untuk meningkatkan prestasi kerja.

Manakala Milkovich dan Wigdor (1991) dalam kajian mereka ke atas kakitangan-kakitangan di agensi persekutuan di Amerika Syarikat mendapati bahawa hanya terdapat sedikit bukti empirikal yang menunjukkan sistem ini boleh memotivasikan pekerja. Dapatan yang sama juga diperolehi oleh Gaertner dan Gaertner (1985) yang membuat kajian ke atas kakitangan awam Amerika Syarikat. Mereka juga membuat kesimpulan bahawa sistem merit yang sedang dilaksanakan tidak mendatangkan impak yang positif ke atas keberkesanan perjalanan organisasi mahupun tingkahlaku pekerja. Justeru itu *Performance Management and Recognition System Review Committee* (1991) di Amerika Syarikat secara tegas mencadangkan supaya langkah berhati-hati diambil dalam memperluaskan sistem ini di sektor awam kerana tidak terdapat bukti empirikal yang kukuh bahawa sistem ini berjaya meningkatkan prestasi individu mahupun organisasi.

Kajian-kajian yang dilakukan seterusnya juga mendapati bahawa pelaksanaan sistem saraan berasaskan merit di organisasi awam tidak dapat mencapai objektif untuk meningkatkan motivasi kakitangannya. Kellough dan Lu (1993) juga melaporkan semakin ramai pentadbir dan ahli akademik yang mendapati sistem saraan berasaskan merit gagal untuk mencapai hasil yang dijangkakan. Menurut mereka, sistem saraan berasaskan merit gagal untuk memperbaiki motivasi pekerja dan terlalu sedikit bukti empirikal yang menunjukkan produktiviti organisasi berjaya dipertingkatkan. Antara punca utama yang dikenalpasti menyebabkan kegagalan sistem ini untuk memotivasikan pekerja ialah kelemahan aspek penilaian prestasi dan kekurangan pembiayaan. Dari segi aspek penilaian prestasi terdapat bukti yang menunjukkan bahawa kebanyakan organisasi terutamanya di sektor awam tidak mempunyai sistem penilaian prestasi yang baik (Mohrmen *et. al.*, 1989).

Malahan menurut Ilgen dan Feldmen (1983) serta Landy dan Farr (1980), kegagalan pihak penilai untuk mengukur dengan tepat prestasi sebenar pekerja merupakan kelemahan yang paling ketara di dalam pelaksanaan sistem saraan berasaskan merit. Kelemahan ini semakin ketara di sektor awam memandangkan aspek-aspek yang dinilai adalah bersifat subjektif seperti kualiti perkhidmatan yang diberikan. Akibatnya timbul perasaan tidak puas hati di kalangan para pekerja dan mengurangkan motivasi mereka untuk meningkatkan prestasi kerja.

Sistem saraan berasaskan merit di sektor awam juga selalunya mengalami masalah dari segi pemberian ganjaran kewangan (Brudney dan Condrey, 1993:7). Ini adalah kerana sektor awam mempunyai jumlah kakitangan yang ramai dan kerajaan tidak berupaya untuk memberikan ganjaran wang yang banyak sebagaimana yang diberikan oleh sektor swasta kepada kakitangannya. Oleh itu ganjaran yang dapat diberikan oleh sektor awam kepada pekerja yang mempunyai prestasi yang baik dan cemerlang biasanya adalah kecil. Akibatnya mereka akan merasakan bahawa ganjaran yang diperolehi tidak setimpal dengan usaha yang mereka curahkan dan kesannya ganjaran tersebut tidak dapat memotivasikan pekerja untuk meningkatkan prestasi mereka.



Tambah memburukkan lagi keadaan pihak kerajaan juga biasanya akan memperkenalkan sistem kuota ke atas penerima ganjaran kerana masalah kos pembiayaannya. Keadaan ini menyebabkan pekerja yang cemerlang prestasinya mungkin terlepas menerima ganjaran sekiranya kuota yang ditetapkan pada ketika itu telah dipenuhi.

Walaupun kajian-kajian di atas menunjukkan kegagalan sistem ini untuk memberikan kesan positif ke atas motivasi tetapi terdapat juga kajian-kajian menunjukkan bahawa sistem ini dapat memotivasikan sebahagian kakitangan awam. Sebagai contoh *U.S. Merit System Protection Board* (1987) melaporkan bahawa 67 peratus pentadbir yang dikaji menyatakan bahawa ganjaran kewangan yang ditawarkan di bawah sistem saraan berasaskan merit telah mendorong mereka untuk melaksanakan tugas dengan lebih baik. Manakala kajian yang dijalankan oleh *U.S. General Accounting Office* (GAO) (1990) mendapati 74 peratus daripada kakitangan di tiga buah agensi persekutuan di Amerika Syarikat menjelaskan bahawa sistem ini telah memotivasikan mereka untuk meningkatkan prestasi kerja.

Kajian oleh Peck (1984) ke atas 521 orang para pentadbir mendapati mereka bersetuju bahawa sistem saraan berasaskan merit merupakan suatu sistem yang efektif untuk meningkatkan prestasi. Hasil kajian berkenaan disokong oleh kajian Dyer dan Theriault (1985) yang menunjukkan bahawa kebanyakan pentadbir percaya bahawa sistem saraan berasaskan merit adalah sesuai untuk sistem pengurusan sumber manusia yang menekankan meritokrasi sebagai asas dalam pemberian ganjaran dan kenaikan pangkat. Hasil kajian-kajian ini turut disokong oleh hasil kajian Allan dan Rosenberg (1986) ke atas pentadbir-pentadbir di New York. Mereka mendapati peningkatan prestasi kerja selepas pelaksanaan saraan berasaskan merit bukanlah setakat pada tahun pertama tetapi juga pada tahun kedua dan ketiga di jabatan-jabatan berkenaan.

Kajian oleh Lowery (1992) dan Siegel (1994) turut menunjukkan adanya kesan positif sistem saraan berasaskan merit kepada prestasi kakitangan awam. Lowery (1992) menegaskan bahawa program sistem saraan berasaskan merit adalah berkesan untuk meningkatkan prestasi dan kepuasan pekerja. Manakala Siegel (1994) dalam kajiannya ke atas tiga projek kerajaan persekutuan Amerika Syarikat yang menggunakan wang sebagai asas kepada

prestasi menyimpulkan bahawa teknik ini merupakan teknik berdaya maju untuk memperbaiki dan meningkatkan kualiti tenaga kerja.

Manakala kajian yang dilakukan oleh Ingraham (1996) serta Brudney dan Condrey (1993) mendapati terdapat beberapa syarat yang perlu dipenuhi untuk menjadikan sistem saraan berasaskan merit berkesan ke atas motivasi kerja kakitangan awam. Kajian oleh Brudney dan Condrey (1993) yang mengkaji mengapa sesetengah pengurus dapat dimotivasikan di bawah *Performance Management and Recognition System* (PMRS) dan sesetengah tidak bermotivasi di bawah PMRS mendapati mereka yang bermotivasi di bawah PMRS adalah kerana mereka:-

- i. meletakkan wang sebagai faktor pendorong,
- ii. mempunyai persepsi positif terhadap hubungan di antara ganjaran dan prestasi,
- iii. percaya bahawa sistem merit ditadbir secara adil dan tepat, dan
- iv. mempunyai maklumat yang mencukupi tentang sistem ini.

Ingraham (1996) pula yang mengkaji kesan sistem saraan berasaskan merit di sektor awam mendapati lima syarat untuk menjadikan sistem saraan berasaskan merit berjaya iaitu:-

- i. proses penilaian prestasi dianggap adil,
- ii. wujud hubungan yang jelas di antara penilaian dan imbuhan,
- iii. jenis anugerah yang ditawarkan adalah menarik minat pekerja untuk meningkatkan prestasi mereka,
- iv. sumber kewangan yang mencukupi, dan
- v. pihak pentadbir yang memahami kompleksiti sistem ini.

Rumusan hasil pengalaman negara-negara OECD dan kajian-kajian terhadap pelaksanaan sistem saraan berasaskan merit menunjukkan kesan ke atas motivasi pekerja adalah pelbagai sama ada di sektor swasta mahupun sektor awam. Ada sesetengah organisasi yang berjaya meningkatkan motivasi dan prestasi pekerja mereka melalui sistem ini dan ada sesetengahnya pula gagal mencatatkan kesan yang diharapkan.